

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO ENTRE O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO E A PREVENÇÃO CRIMINAL – UMA PROPOSTA DE REVISÃO

Letícia Godinho*

Resumo: Observa-se recentemente uma rápida difusão de projetos de policiamento comunitário no âmbito da segurança pública brasileira. São exemplos conhecidos as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, no Rio de Janeiro; as Bases Policiais Comunitárias baseadas no sistema japonês *Koban*, em São Paulo; o Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco – GEPAR, em Belo Horizonte, entre muitas outras iniciativas proliferadas nos últimos anos. Por um lado, essas iniciativas criam janelas de oportunidade importantes no que se refere à democratização das práticas do sistema de segurança e justiça criminal, em um contexto em que crescem as demandas por maior participação e controle das políticas por parte da sociedade civil. Por outro, sua efetividade – seja em termos de redução da criminalidade seja da sensação de insegurança ou outros possíveis efeitos relacionados justamente ao aprofundamento das instituições democráticas – permanece, ainda, uma incógnita para os estudiosos e gestores do campo. Uma das razões certamente deriva do fato de que o rótulo “policiamento comunitário” tem sido amplamente utilizado sem muita preocupação com sua definição substantiva. Gestores e lideranças políticas usam-no de forma pouco cuidadosa, em razão da imagem positiva que evoca, deixando de investir no aprofundamento de seu conceito e das condições fundamentais e necessárias para sua efetividade. O uso demasiado amplo e descuidado do conceito fez com o “policiamento comunitário” passasse a abranger praticamente todas as inovações recentemente implementadas no âmbito policial (ou talvez no âmbito da própria política de segurança pública, em alguns casos) – desde as reformas mais inovadoras às mais

* Doutora em Ciência Política. Pesquisadora e docente da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte / MG..

superficiais, das mais cuidadosas às mais casuais.

Neste sentido, propõe-se neste estudo uma revisão das teorias que buscaram conceituar o “policamento comunitário”. Vale notar que cada uma identifica, sob esse conceito, um conjunto bastante variado de elementos característicos, bem como de estratégias empíricas, o que dificulta sua análise e categorização. Nesta revisão, propomos agrupar essas diferentes teorizações a partir de duas perspectivas teórico-políticas, que denominamos de “perspectiva comunitarista” e “perspectiva republicana”. Ambas as perspectivas representam as duas tradições políticas surgidas a partir da ruptura paradigmática ocorrida do campo da segurança pública e da justiça criminal na década de 1980. A partir deste fio condutor, entendemos ser possível compreender a “filiação” política das diferentes estratégias de policiamento comunitário emergentes no cenário recente. Explorá-las torna-se fundamental para desvendar o real significado de projetos de políticas públicas que, com frequência, se autoenunciam como “pragmáticos”, não obstante possuam inspirações teóricas e políticas claras e estejam orientados a objetivos bem definidos.

Palavras-chave: policiamento comunitário; prevenção criminal; democracia; comunitarismo; republicanismo

Abstract: There has recently been a rapid spread of community policing projects within the Brazilian public security. Known examples are the Pacifying Police Units - *UPPs* in Rio de Janeiro; Community Police Stations based on Japanese *Koban* system in São Paulo; the Specialized Policing Group of Risk Areas - *GEPAR* in Belo Horizonte, among many other initiatives proliferated in recent years. On the one hand, these initiatives create windows of opportunity that are important with regard to the democratization of security system and criminal justice practices, in a context where there are growing demands for greater participation and control policies on the part of civil society. On the other, their effectiveness - both in terms of reducing crime as of insecurity perceptions, or other possible effects related precisely to the deepening of democratic institutions - still remains a broadly uncertain to scholars and managers of the field. One reason certainly derives from the fact that the label “community policing” has been widely used without much concern for its substantive definition. Managers and political leaders use it with little care, because of the positive image that it evokes, failing to invest in deepening its conceptualization and the fundamental and necessary conditions for its effectiveness. Using too broad and careless concept made the “community policing” to cover almost all the innovations recently implemented in the police (or perhaps in the public security policy, in some

cases) - from the most innovative reforms to the most superficial, from the most careful to the most casual ones.

We propose in this study a review of the theories that sought to conceptualize “community policing”. Note that each one of them identifies, under this concept, a set of characteristic elements quite varied, as well as empirical strategies, which hinders its analysis and categorization. In this review, we propose to group these different theories in two theoretical-political perspectives, which we call “communitarian perspective” and “republican perspective.” Both perspectives represent the two political traditions arising from the paradigmatic rupture occurred in the field of public safety and criminal justice in the 1980s. Using this thread, we believe it is possible to understand the political “membership” of the various community policing strategies emerging in the recent scenario. Exploit them becomes crucial to uncover the real meaning of public policy projects that often enunciate themselves as “pragmatic”, despite their clear theoretical and political inspirations and their clear orientations towards well-defined objectives.

Keywords: community policing, crime prevention, democracy, communitarianism, republicanism

Resumen: Recientemente se ha producido una rápida difusión de proyectos de policía comunitaria en el ámbito de la seguridad brasileña. Ejemplos conocidos son las Unidades de Policía Pacificadora - UPPs en Rio de Janeiro; las Bases Policiales Comunitarias basadas en el sistema japonés *Koban* en São Paulo; la Agrupación Policial Especializada en Zonas de Riesgo - GEPAR en Belo Horizonte, entre muchas otras iniciativas proliferadas en los últimos años. Por un lado, estas iniciativas crean ventanas de oportunidad importante con respecto a la democratización de las prácticas del sistema de seguridad y justicia penal, en un contexto donde cada vez hay más demanda mayor participación y políticas de control por parte de la sociedad civil. De otra parte, su eficacia - tanto en términos de reducción de la delincuencia cuanto en la sensación de inseguridad, u otros posibles efectos relacionados precisamente con la profundización de las instituciones democráticas - sigue siendo un incógnita para los estudiosos y gestores públicos del campo. Una de las razones sin duda se deriva del hecho de que el rótulo “policía comunitaria” ha sido ampliamente utilizado sin mucha preocupación por su definición sustantiva. Los gestores y líderes políticos lo usan con poco cuidado, debido a la buena imagen que evoca, no invirtiendo en la profundización de su concepto y en las condiciones fundamentales y necesarias para su efectividad. El uso demasiado amplio y descuidado del concepto hizo con la “policía comunitaria” pasara a cubrir

casi todas las innovaciones implementadas recientemente en *policía* (o tal vez en el contexto de la propia política de seguridad, en algunos casos) – desde las reformas más innovadoras a las más superficiales, desde las más cuidadosas hasta las más casuales.

Proponemos en este trabajo una revisión de las teorías que conceptualizaron “policía comunitaria”. Cada una de ellas identifica, para ese concepto, un conjunto de elementos característicos bastante variado, así como de estrategias empíricas, lo que dificulta su análisis y clasificación. En esta revisión, se propone agrupar estas diferentes teorizaciones desde dos perspectivas teórico políticas, que llamaremos de “perspectiva comunitaria” y “perspectiva republicano”. Ambas perspectivas representan las dos tradiciones políticas que surgen de la ruptura paradigmática ocurrida en el campo de la seguridad y justicia penal en la década de 1980. Desde este hilo conductor, creemos ser posible entender la “pertenencia política” de las diversas estrategias de policía comunitaria que surgen en el escenario reciente. Su investigación es crucial para descubrir el significado real de los proyectos de política pública que a menudo si auto enuncianen cuanto “pragmáticos”, a pesar de sus claras inspiraciones teóricas y políticas claras y su explícita orientación a objetivos bien definidos.

Palabras clave: policía comunitaria, prevención del delito, democracia, comunitarismo, republicanismo.

Observa-se recentemente uma rápida difusão de projetos de policiamento comunitário no âmbito da segurança pública brasileira. São exemplos conhecidos as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, no Rio de Janeiro; as Bases Policiais Comunitárias baseadas no sistema japonês *Koban*, em São Paulo; o Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco – GEPAR, em Belo Horizonte, entre muitas outras iniciativas proliferadas nos últimos anos. Por um lado, essas iniciativas criam janelas de oportunidade importantes no que se refere à democratização das práticas do sistema de segurança e justiça criminal, em um contexto em que crescem as demandas por maior participação e controle das políticas por parte da sociedade civil. Por outro, sua efetividade – seja em termos de redução da criminalidade seja da sensação de insegurança ou outros possíveis efeitos relacionados justamente ao aprofundamento das instituições democráticas – permanece, ainda, uma incógnita para os estudiosos e gestores do campo.

Os vários estudos que avaliaram essas estratégias, principalmente aqueles levados a cabo no começo da década passada não autorizam uma interpretação positiva quanto à eficácia desses programas, apresentando resultados altamente controversos. Contudo, os achados, obviamente não definitivos e

amplamente contestados, parecem não ter surtido efeito significativo sobre o otimismo generalizado existente com relação ao policiamento comunitário nem sobre o ritmo de sua difusão. Ao contrário, essas iniciativas proliferaram em um ritmo bastante considerável, não apenas no contexto brasileiro, mas também no exterior – principalmente nos países anglossaxões, onde há uma grande variedade de pesquisas empíricas, com resultados similares aos encontrados para o caso brasileiro (cf. CRAWFORD, 1999; MASTROFSKI, 2000; GOLDSTEIN, 2001; SKOGAN, 1997; 2006^a, entre outros).

Uma das razões certamente deriva do fato de que o rótulo “policiamento comunitário” tem sido amplamente utilizado sem muita preocupação com sua definição substantiva. Gestores e lideranças políticas usam-no de forma pouco cuidadosa, em razão da imagem positiva que evoca, deixando de investir no aprofundamento de seu conceito e das condições fundamentais e necessárias para sua efetividade. O uso demasiado amplo e descuidado do conceito fez com o “policiamento comunitário” passasse a abranger praticamente todas as inovações recentemente implementadas no âmbito policial (ou talvez no âmbito da própria política de segurança pública, em alguns casos) – desde as reformas mais inovadoras às mais superficiais, das mais cuidadosas às mais casuais:

A extrema simplificação (...) pode ser um inimigo mortal para o avanço no policiamento. O campo já sofre muito, porque muito daquilo que diz respeito ao policiamento já sofre de uma ampla simplificação. Crime, violência e desordem, por exemplo, são termos simples e convincentes, mas eles dizem respeito a problemas amorfos, complexos. Seu uso comum e indiscriminado, especialmente na definição das responsabilidades da polícia, coloca um fardo muito grande sobre ela e complica a tarefa policial. (...) Se o policiamento comunitário assume seu lugar ao lado da aplicação da lei ou do patrulhamento enquanto outra resposta genérica a uma já caracterização simplística da função policial, não se ganhará muito e o conceito rapidamente perderá sua credibilidade. (...) (GOLDSTEIN, 2000b, p. 189).

Cria-se, assim, enormes problemas para a análise do alcance das mudanças empreendidas e seus resultados efetivos. Se, por um lado, há iniciativas cuidadosamente desenvolvidas no que se refere ao *desenho* do programa – etapa em que é crucial um exame da teoria pressuposta na intervenção proposta; por outro lado, também essas acabam sofrendo o impacto da difusão de programas “superficiais”, pouco claros do ponto de vista da relação causal envolvida entre problemas enumerados e a intervenção, tornando-as igualmente vulneráveis à crítica. Outra consequência, apontada por vários autores, é a de que o uso intensivo desse conceito aumentou as expectativas da população com relação a suas possibilidades (CRAWFORD, 1997; 1998; GOLDSTEIN, 2000; MASTROFSKI,

2000; MOORE, TROJANOWICZ E KELLING, 2000). Criou-se, por exemplo, expectativas de que o policiamento comunitário possuía as soluções definitivas para os problemas da criminalidade e da violência; bem como para muitos outros problemas agudos que incidem sobre os contextos urbanos.

Por fim, o policiamento comunitário, sendo um conceito amplo, implica em distintos usos, dependendo do foco que lhe é atribuído. Na maior parte das vezes, esses focos estão propostos de forma ambígua e de difícil avaliação. Diversamente de muitas iniciativas de reforma que restringiram seu foco, o policiamento comunitário se colocou como parte de uma agenda diversificada e multifacetada. Algumas polícias enfatizaram o “policiamento de *janelas quebradas*”, implementando, nessa linha, desde intervenções no ambiente urbano a “intervenções rápidas para mediar comportamentos desordeiros” a estilos de policiamento “tolerância zero”, em que comportamentos desordeiros são mais do que mediados, são tratados como ofensas “sérias”. Outras instituições enfatizaram um policiamento orientado a “áreas de risco” (*hotspots*), utilizando para tanto de estratégias de intervenção denominadas no Brasil de “repressão qualificada”, bem como novas tecnologias de georreferenciamento para estudo de padrões de criminalidade e deslocamento do crime no território, com o objetivo de se planejar intervenções pontuais ou focadas. Por fim, há aqueles que deram ênfase ao conceito de policiamento orientado a resolução de problemas, o que contaria, em tese, com a realização de parcerias mais fortes entre a polícia e a população. Parte da literatura internacional sobre a reforma policial sugere que todos esses focos são desejáveis e compatíveis, enquanto outros advogam haver sérias contradições entre esses distintos focos. Seja como for, está claro que diferentes aspectos do “universo” do policiamento comunitário se tornam atraentes dependendo do público ao qual se destina. Um autor afirma que essa ambiguidade e flexibilidade dão ao policiamento comunitário seu caráter de “fazer tudo ao mesmo tempo para todos os públicos”, o que tem, portanto, contribuído para sua viabilidade política há algumas décadas, tendo sido abraçado por líderes e gestores de todo o espectro político (MASTROFSKI, 2006, p. 44)¹.

De toda forma, há uma certa ambivalência, constatada de forma consensual dentre os pesquisadores do campo, o que torna, em primeiro lugar, muito difícil conduzir uma investigação rigorosa acerca dos méritos

¹ Entre os anos de 2000 e 2003, o *National Research Council* norte-americano organizou um comitê de pesquisadores com o objetivo de entender, dentre outros, o que significou de fato a reforma do policiamento realizada no contexto daquele país, amplamente fomentada e financiada pelo governo federal. Uma das conclusões foi a de que “o policiamento comunitário seria simplesmente um conceito amorfo demais para ser submetido a avaliação empírica” e recomendou que os pesquisadores avaliassem os diferentes programas a partir de seus componentes mais específicos (NRC, 2004, p. 232-3 apud MASTROFSKI, 2006, p. 44-5).

do policiamento comunitário, de forma genérica. No que tange à efetividade dos específicos projetos ou programas, torna-se necessário, em primeiro lugar, uma tomada de decisão clara acerca do modelo conceitual a ser adotado (principalmente, os princípios sobre os quais se assenta), o que pressupõe a crença de que é o que promove os maiores benefícios: seja o serviço policial mais efetivo (em termos de redução de crime e violência), mais democrático (ou seja, a distribuição de um serviço de forma mais equitativa para a população), além de menos violento e mais justo.

Neste sentido, propõe-se neste estudo uma revisão das teorias que buscaram conceituar e aprofundar o conceito de “policiamento comunitário”. Vale notar que cada uma identifica, sob esse conceito, um conjunto bastante variado de elementos característicos, bem como de estratégias empíricas. Nesta revisão, propomos agrupar essas diferentes teorizações a partir de duas perspectivas teórico políticas, que denominamos de “perspectiva comunitarista” e “perspectiva republicana”. Ambas representam duas tradições políticas que se estabelecem no debate público sobre a segurança pública a partir da ruptura paradigmática ocorrida na década de 1980². A partir deste fio condutor, entendemos ser possível compreender a “filiação” política das diferentes estratégias de policiamento comunitário emergentes no cenário recente. Explorá-las torna-se fundamental para desvendar o real significado de projetos ou programas que, com frequência, se autoenunciam como “pragmáticos”, não obstante possuam inspirações teóricas e políticas claras e estejam orientados a objetivos bem definidos.

Para tanto, entendemos ser necessário contextualizar o movimento das reformas orientadas ao policiamento comunitário e sua difusão, para analisar, em seguida, as propostas teóricas e debates empreendidos na literatura sobre o assunto. A revisão proposta neste trabalho não se propõe ser exaustiva; concedemos especial foco à literatura anglossaxã, que serviu ampla (mas não unicamente) de base para as experiências brasileiras³.

² Essa ruptura se refere à quebra do amplo consenso, vigente até então, com relação à moldura normativa colocada pelo paradigma do bem estar penal (ou *penal welfare*) no mundo ocidental, no campo da segurança pública e justiça criminal. David Garland, criminólogo inglês, apresenta-se hoje como a principal referência acerca do estudo dessa transição paradigmática (cf. Garland 1985, 1990, 2001). No Brasil, há a excelente coletânea de que reúne textos importantes, que retratam os principais argumentos levantados em torno desse debate – cf. Canedo e Fonseca (2012).

³ Embora se reconheça que a polícia brasileira está muito mais próxima do modelo policial francês e alemão do que do modelo angloamericano, continuamos nos apoiando largamente sobre a literatura anglossaxã. A maioria dos estudos sociológicos desenvolvidos neste âmbito é referência fundamentalmente relevante, não apenas para se compreender as múltiplas facetas do serviço policial na sociedade contemporânea, mas, também, as influências recebidas por essas teorias no movimento brasileiro de reforma do policiamento, conforme já desenvolvido em outra oportunidade (GODINHO, 2011; GODINHO, 2012). Os EUA (e em menor medida, Canadá e Grã Bretanha), possuem, de maneira incomparável, o mais amplo conjunto de textos teóricos e pesquisas que avaliam o policiamento comunitário e seus impactos.

1 Origem e difusão do movimento de reforma orientada ao policiamento comunitário

As primeiras experiências de policiamento comunitário surgem como alternativas ao modelo de policiamento tradicional (*modelo profissional*), no contexto norteamericano, já no período pós guerra. Experiências de policiamento comunitário passam a se difundir desde então, estendendo-se também para países da Europa e depois para o restante do mundo. Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário apontava para uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, buscando melhorar a confiança da sociedade civil na instituição policial, bem como aumentar a responsividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela.

É digno de nota que as experiências de policiamento comunitário surgem para contrapor-se a um modelo que se encontrava, justamente, em processo de consolidação (SHERMAN, 1974, p. 256), o chamado *modelo profissional*. O referido modelo para a atuação policial, defendido por Orlando W. Wilson na obra que ficou conhecida como referência, *Police Administration* (1950), estava ancorado em quatro principais diretrizes: a abolição do patrulhamento a pé e sua substituição pelo patrulhamento motorizado; o fechamento dos postos policiais locais e a centralização do comando, por meio do recebimento centralizado das chamadas e seu despacho via rádio. Essas diretrizes tinham por objetivo oferecer a resposta mais rápida possível às solicitações pelo serviço policial. Além disso, o profissionalismo restringiu o foco da atuação policial ao enfrentamento dos crimes considerados “sérios”, tornando o serviço policial cada vez mais “especializado”.

As questões que ensejaram a crítica ao *profissionalismo* na atuação policial e sua substituição pelo modelo comunitário podem ser resumidas no seguinte: a crença de que uma atuação progressivamente mais *repressiva* da polícia – focada na apreensão, principalmente, de jovens – mais estimularia o crime do que o reduziria, e era reflexo direto do profissionalismo policial – tanto mais “duro” com relação aos comportamentos, quanto mais distante e “neutro” com relação à população. Assim, a um movimento de intenso criticismo com relação ao *modelo profissional* de organização do policiamento se originou devido

ao seu caráter impessoal e sua falha em responder às pressões por legitimidade advindas da comunidade (...). Muitas recomendações foram feitas no sentido de introduzir uma maior preocupação com os fatores humanos no policiamento (...). (GOLDSTEIN, 2000, p. 19)

O “desencantamento” dos cidadãos com os serviços policiais, principalmente por parte das minorias, refletiu-se no fato de que

continuavam frustrados com a polícia, que entravam e saíam de suas comunidades com nenhuma sensibilidade para com suas normas e valores comunitários. (...) as minorias desejam de ter volta tanto a familiaridade quanto a responsabilização [*accountability*] que caracterizavam o patrulhamento a pé. As comunidades dos trabalhadores – e as de classe média – demandaram uma colaboração maior com a polícia na determinação das prioridades policiais em suas vizinhanças. O controle comunitário do crime se tornou um indicador do senso de segurança comunitária e um meio exercer pressão por serviços policiais diferentes (KELLING, 2000, p. 64).

Para além disso, o *modelo profissional* tendeu cada vez mais a ser um modelo *reativo* à criminalidade, por estar baseado em uma lógica de “demanda-resposta” e pelo foco na investigação retrospectiva dos crimes, deixando a função preventiva para segundo plano. Nesse sentido, Moore, Trajonowicz e Kelling apontam o insucesso da estratégia reativa como outro fator determinante da ampla crítica sofrida pelo *modelo profissional*. As pesquisas sugeriam que o nível dos “crimes sérios”, priorizados pelo modelo, não estavam sendo significativamente afetados pelo aumento no volume de patrulhamento motorizado das ruas ou pelo aumento do tempo de resposta às chamadas: “O fator crucial não era a velocidade da resposta policial, mas a velocidade com que os cidadãos davam o alerta” (MOORE, TRAJONOWICZ e KELLING, 2000, p. 49). Além disso, no que se refere à investigação do crime, “o fator chave determinante de sua resolução seria a qualidade da informação que contribuiu com a investigação, dada pelas vítimas e testemunhas” (idem: 49). Logo, era de se esperar que um policiamento mais “impessoal” tivesse uma capacidade reduzida de colher informações qualificadas sobre as ocorrências criminais, pelo menos no que se refere àquelas obtidas dentre vítimas e testemunhas.

A perspectiva eminentemente reativa do modelo profissional também não seria apropriada para lidar, por exemplo, com crimes “consensuais”, tais como tráfico de drogas; nem crimes tais como extorsão e agiotagem, nos quais que as vítimas se encontram tão fragilizadas que não chegam a relatar os crimes. Não daria conta de lidar com os sofisticados “crimes do colarinho branco” ou de corrupção, nos quais as responsabilidades estão tão distribuídos, ou seus impactos são tão difusos que se torna difícil sentir-se vitimado por esse tipo de crime. Finalmente, não seria adequado para lidar com os tradicionais “crimes de rua” ou “crimes de vizinhança”, princi-

palmente nas regiões da cidade em que a confiança na polícia já não existe mais (MOORE, TROJANOWICZ e KELLING, 2000, p. 49).

Para Wilson e Kelling (2000), a ênfase no “enfrentamento do crime”, atribuída ao sistema de segurança pública desde a década de 1970, “fez esquecer a relação entre manutenção da ordem e prevenção à criminalidade, tão óbvia para as gerações anteriores” (WILSON e KELLING, 2000, p. 8). Todos esses fatores e indicadores de “fracasso” convergiram e estimularam um movimento de intensa crítica. Demandas por reforma foram colocadas a partir dos seguintes termos gerais: controle comunitário da polícia, “desprofissionalização” e readequação de algumas tarefas principais da polícia para outras agências de governo e para o setor privado⁴.

A nova agenda de reforma policial, denominada nos Estados Unidos de *controle comunitário*, na Inglaterra, de *prevenção comunitária*, estaria destinada a romper com a longa cadeia burocrática associada às atividades de “aplicação da lei” (*enforcement*) típicas do modelo profissional, e a descentralizar novamente as unidades policiais e seu comando para o nível local (SHERMAN, 1974, p. 257). Para além disso, o ideal do *controle* e da *prevenção comunitários* reintroduziu a *política* na discussão do policiamento e das questões atinentes à segurança pública (REINER, 2004)⁵.

A agenda da *reforma comunitária* questionaria, portanto, o suposto de que o isolamento com relação à sociedade civil serviria à realização do ideal da separação entre o público e o privado, impediria a corrupção e o patrimonialismo – característicos das “antigas” relações entre a população e o policial local (*the old style beat cop*). As normas e treinamentos rígidos

⁴ Ao final da década de 1960, surgem dois relatórios destinados a reavaliar o *modelo profissional* – o Relatório da *Presidents’ Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, de 1967, e o Relatório da *National Advisory Commission on Civil Disorders*, de 1968 (SKOLNICK e BAILEY, 2002, p. 60). Nesses dois documentos, as práticas policiais estariam negativamente destacadas: o patrulhamento preventivo⁵ era qualificado como altamente agressivo e ambos os relatórios expressavam a preocupação com o fato de que o modelo profissional parecia “sacrificar a habilidade para as relações humanas e comunitárias do antigo policial” (SHERMAN, 1974, p. 257). Os contatos feitos com os cidadãos pelo novo patrulhamento motorizado – o qual se deslocava sem aviso prévio para o interior de localidades com altos índices de criminalidade, realizando vistorias nas ruas, realizando “batidas policiais” de forma intensa e indiscriminada – não correspondiam a solicitações efetivamente realizadas por ajuda ou auxílio policial. As áreas de *gueto*, em especial, não estariam recebendo adequada proteção, e atividades que não eram toleradas em quaisquer outras áreas, eram simplesmente ignoradas nesses locais (SKOLNICK e BAILEY, 2002, p. 61).

⁵ Isso porque o modelo profissional estaria assentado sobre o pano de fundo da discussão acerca da profissionalização das funções estatais, remetendo-se ao ideal burocrático, no qual a relação entre Estado e sociedade seria basicamente uma relação de afastamento. Nesse ideal, supor-se-ia ser necessário “blindar” a Administração Pública de toda a interferência social e política, bem como manter os burocratas afastados da suposta tendência de utilizarem os negócios públicos para fins privados. No ideal burocrático, a racionalidade técnica desempenharia o papel de legitimação das ações e dos serviços prestados pelo Estado: uma rígida normalização das atividades (via legislação, procedimentos operacionais e treinamento) cumpriria o papel de assegurá-lo.

não somente teriam sido ineficazes nesse sentido, mas também o isolamento experimentado pelas instituições policiais, para supostamente blindá-las com relação à interferência política e social, teria, ao contrário, dado impulso para o desenvolvimento de uma cultura organizacional ainda mais fechada em si mesma e mais conservadora. Por fim, esse fechamento dificultaria, obviamente, o controle externo do serviço policial, fazendo, ao contrário, com que sua atuação cotidiana se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e, possivelmente, violenta.

Diversamente, o modelo comunitário, ao fazer um apelo à responsabilização e à coprodução do serviço policial pela população, introduziria um tema caro à tradição política republicana. Ao propor uma outra relação dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e do não envolvimento, que caracterizara o pensamento hegemônico sobre as relações entre Estado e sociedade durante boa parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário aproximaria-se, em tese, de uma perspectiva republicana. Contudo, essa aproximação não se daria de forma automática e não contenciosa. Na verdade, várias seriam as teorias e fundamentações propostas para o policiamento comunitário, com suas diferentes definições e elementos estruturantes e, como veremos a seguir, nem todas manteriam essa afinidade com a perspectiva política que destacamos aqui.

Por outro lado, a reforma do policiamento começaria com uma vantagem, favorável à sua democratização – o fato de seus defensores e implementadores prometerem como resultado

aquilo com que o público sempre sonhara, mas recebera apenas nas vizinhanças de classe média: um ‘estilo’ de policiamento ‘orientado ao cliente’. Provavelmente, o policiamento comunitário não alterou aquilo que as pessoas *queriam*, mas aquilo *a que elas achavam que tinham direito*, especialmente aqueles segmentos da sociedade que tinham até então recebido menos desse serviço, aqueles em desvantagem econômica e social (MASTROFSKI, 2006, p. 45-6).

A partir de 1967, Mastrofski (2004) aponta que muitos acadêmicos e policiais progressistas começaram a experimentar formas de tornar a polícia americana tanto mais efetiva quanto mais democrática sem perderem muitos dos avanços conquistados no policiamento durante o último século. “Esses esforços estimularam um pensamento mais produtivo e uma expe-

rimentação sem precedentes” (GOLDSTEIN, 2000b, p. 71). Um grande conjunto de estudos foi iniciado por acadêmicos, estimulados principalmente por um grande volume de financiamento governamental⁶ (2004, p. 34). Por outro lado, o policiamento comunitário se torna tão popular entre políticos, gestores e o público em geral, que poucas polícias desejariam ‘ser pegas’ sem algum programa que pudessem inscrever sob o rótulo do policiamento comunitário (SKOGAN, 2006a, p. 27).

A primeira avaliação documentada de um programa de policiamento comunitário foi sobre o Programa *Vizinhanças Seguras e Limpas (Safe and Clean Neighbourhoods Program)*, de New Jersey, de meados da década de 1970 – um programa com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de comunidades de 28 cidades. A ação se resumia em um auxílio financeiro por parte do Estado para as cidades que substituíssem as patrulhas motorizadas pelo patrulhamento a pé. Nessa época, o patrulhamento a pé encontrava-se amplamente desacreditado; a polícia, em geral, acreditava que ele reduzia a mobilidade dos policiais, apresentava dificuldades em responder às demandas por serviço e enfraquecia o comando sobre os patrulheiros. Em alguns departamentos, o patrulhamento a pé era usado como forma de punição – e essa era, de fato, a ampla crença que se tinha a respeito dele. Avaliado cinco anos depois pela *Ford Foundation*, o programa implementado em New Jersey não havia conseguido reduzir a criminalidade; por outro lado, os residentes das áreas patrulhadas a pé pareciam sentir-se mais seguros do que aqueles que moravam em áreas sem esse tipo de

⁶ “Os governos estão mais interessados na avaliação que ajuda a reformar a atividade policial do que na descrição que pode ser usada para explicá-la. Além disso, governos estão mais inclinados a aceitar o que a polícia faz (*outputs*) como medida de efetividade, do que aquilo que eles alcançam (*outcomes*). A polícia é, afinal, parte do governo, e nesse sentido compartilha do interesse de moldar as aparências. Além disso, é mais fácil e barato documentar as atividades feitas (*outputs*) do que os resultados (*outcomes*). Ironicamente, a ênfase no desenvolvimento de ‘indicadores de performance’ das democracias ocidentais encorajou essa tendência” (NRC, 2004: 34-5). Segundo o *National Research Council*, essas pesquisas se tornaram parte da prática institucional do policiamento norteamericano, tornaram-no mais inteligente e menos insulado (em comparação com a situação constatada em 1967), mais responsivo e aberto às opiniões externas; parcerias feitas com observadores independentes ajudaram o público e seus representantes a julgarem a ação policial com base nos princípios de uma sociedade democrática. Em 1994, um novo fomento à avaliação dos programas de policiamento existentes foi dado pelo *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, pelo Departamento de Justiça, que criava o COPS – *Community Oriented Policing Services Office* (Escritório de Serviços Policiais Orientados à Comunidade), por meio do qual o movimento de reforma orientada ao policiamento comunitário se institucionaliza definitivamente. Somente naquele ano, o governo norteamericano gastaria 8,8 bilhões de dólares para apoiar e financiar o policiamento comunitário (Skogan, 2006a: 40). O referido documento expressava o objetivo de “explorar práticas que melhorarão a qualidade dos serviços policiais (...), um, identificando táticas e tecnologias efetivas; dois, esclarecendo processos e estruturas organizacionais eficientes; três, melhorando os mecanismos pelos quais a polícia identifica as necessidades e expectativas do público; e quatro, informando o debate público a respeito do que a polícia faz em seu trabalho” (NRC, 2004: 31).

patrulhamento; da mesma maneira, os moradores das áreas com policiamento à pé possuíam uma melhor avaliação da polícia (WILSON; KELLING, 2000, p. 10)⁷.

Segundo levantamento realizado por Skogan (cf. NRC, 2004), até 1997, 85% dos departamentos de polícia norte-americanos relatava já possuir programas de policiamento comunitário ou estavam em vias de fazê-lo. A maior razão apontada dentre os departamentos que não aplicavam o modelo era o fato de ele ser “impraticável” em sua localidade – em geral, departamentos pequenos que contavam com um quantitativo muito reduzido de recursos humanos. Em levantamento de 2006, cidades consideradas de médio e grande porte (superior a 100 mil habitantes) tinham todas adotado o policiamento comunitário – metade delas até 1991 (Skogan, 2006b). No ano de 2000, mais de 90% dos departamentos em cidades acima de 250 mil habitantes relataram ter policiais comunitários treinados, em campo e em tempo integral (BJS, 2004).

O COPS (Escritório de Serviços Policiais Orientados à Comunidade - EUA) realizaria o segundo grande estudo sobre a atividade de patrulhamento policial: a avaliação do Projeto de Policiamento de Vizinhanças (*Project on Policing Neighbourhoods*) de Indianápolis e St. Peterburg, entre 1996-1997. Os principais achados apontaram, positivamente, que os policiais especializados em policiamento comunitário gastavam mais tempo com resolução de problemas do que os demais patrulheiros. Por outro lado, os policiais comunitários tendiam a interagir mais com pessoas de status socioeconômico mais alto. Ainda, que as visões dos policiais em geral sobre o policiamento comunitário não produziam qualquer efeito sobre fazer com que os cidadãos obedecessem aos seus comandos, sobre a quantidade de coerção usada contra suspeitos ou sobre a quantidade de tempo gasta com atividades de resolução de problemas. Por fim, resultados positivos foram encontrados acerca dos efeitos do policiamento comunitário sobre a redução da violência armada entre jovens. Enquanto as práticas policiais tradicionais não tiveram qualquer efeito sobre ela, o contrário foi observado em departamentos que trabalharam de maneira cooperativa com a comunidade.

⁷ Segundo cálculos feitos a partir das informações contidas em seu site oficial até 2007, o COPS (Escritório de Serviços Policiais Orientados à Comunidade) teria gasto cerca de 12,7 bilhões de dólares para incentivar a implementação do policiamento comunitário nos EUA. Parte do investimento foi destinado para a avaliação do sucesso do COPS no fomento da adoção do policiamento comunitário. O relatório dessa avaliação constatou que: áreas com altas taxas de criminalidade receberam praticamente um terço dos fundos destinados pelo COPS; que esse financiamento aumentou, efetivamente, o número de policiais nas ruas; levou à difusão das práticas de policiamento comunitário por todo o país, embora o conteúdo e a qualidade dessas iniciativas variassem consideravelmente (NRC, 2004: 31). Cf: <http://www.cops.usdoj.gov>

de e outras agências governamentais (NRC, 2004, p. 32).

Assim, o amplo projeto de reforma comunitária do policiamento que acaba por se consolidar na década de 1990, usado para abraçar e conectar iniciativas desde há muito demandadas no moderno policiamento, foram acompanhadas de um novo sentimento de otimismo – significativo em um âmbito da política pública particularmente reativo a estímulos simbólicos. A difusão do apoio popular (e também acadêmico) ao policiamento comunitário foi, assim, bem recebida em muitos lugares. Segundo Kelling, algumas das bases para esse otimismo generalizado estariam, justamente, na resposta positiva dos cidadãos face à nova estratégia; nas experiências passadas que a polícia teve com esse tipo de inovação na década de 1970; nos valores das novas gerações das lideranças policiais, mais “urbanas e cosmopolitas” e seu melhor nível educacional; e nas pesquisas em andamento sobre a efetividade policial, que estariam mostrando resultados positivos (KELLING, 2000, p. 60-ss).

Face esse otimismo generalizado, importa entender efetivamente *o que é*, ou o que pode estar compreendido em um programa de policiamento comunitário; *para quem* ele existe, ou seja, quais objetivos pretende alcançar; qual a relação causal pressuposta entre os problemas que ele objetiva responder e a intervenção proposta, entre outras questões. Analisar as diferentes teorias que lhe dá sustentação constitui um importante passo no sentido de esclarecer essas indagações.

2 O policiamento comunitário sob a perspectiva comunitarista

Na revisão da literatura sobre policiamento comunitário, identificamos um conjunto de autores que se apoiam em uma perspectiva que podemos denominar *comunitarista* – cuja definição se explicita a seguir. Incluem-se, nesta perspectiva, autores e estudos relacionados à Teoria das Janelas Quebradas⁸ e à perspectiva teórica da “Defesa Comunitária”, incluindo a “Teoria do Espaço Defensável” e as propostas relacionadas à perspectiva da “Arquitetura Para a Prevenção do Crime”. A partir do pano de fundo teórico da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário se torna uma estratégia de “*policiamento de janelas quebradas*” ou, como é mais comumente designado, “policiamento voltado ao controle da desordem”. Do ponto de vista teórico da defesa comunitária, a proposta de “policiamento

⁸ Os textos de referência da teoria das janelas quebras são: Wilson e Kelling, 1982; Kelling e Coles, 1996. Com relação à Teoria da Defesa Comunitária, destacam-se principalmente as propostas de Newmann, 1972; 1997, as quais não serão debatidas em específico neste texto.

voltado à defesa comunitária” busca proteger as instituições da comunidade, tarefa vista como similar ou associada à de prover reforço dos mecanismos de controle sociais informais.

Nesta linha de raciocínio comunitarista, Moore, Trojanowicz e Kelling (2000) citam como funções do policiamento comunitário: aumentar a presença da polícia, melhorar a vigilância e limitar o avanço de criminosos perigosos, obter maior acesso a informações na comunidade, fazer intervenções rápidas para prevenir o desenvolvimento da desordem e do crime, realizar atividades de prevenção, proteger as instituições de controle social comunitárias (MOORE, TROJANOWICZ; KELLING, 2000, p. 53-56).

Em seu texto mais conhecido, Wilson e Kelling (1982), contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. “Essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das solicitações de serviço policial (chamadas) e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo,

[Os policiais] serão julgados exclusivamente por sua capacidade de enfrentamento do crime. Nesse caso, os administradores policiais continuarão a concentrar o pessoal da polícia nas áreas de maior crime (embora não necessariamente em áreas mais vulneráveis à invasão criminal), enfatizarão o treinamento na lei e apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas), e engrossarão rapidamente campanhas para descriminalizar comportamentos ‘inofensivos’ (embora beber em público, prostituição e *outdoors* pornográficos possam destruir uma comunidade mais rapidamente do que qualquer time de assaltantes profissionais) (WILSON; KELLING, [1982] 2000, p. 15).

O policiamento comunitário se distingue do modelo tradicional porque, em primeiro lugar, “protege as comunidades assim como os indivíduos. As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (WILSON; KELLING, [1982] 2000, p. 15). Em segundo lugar, a polícia comunitária não se coloca como mecanismo de “defesa primária” das comunidades, que são os próprios cidadãos. A polícia deveria servir para reforçar os mecanismos de “autodefesa” da comunidade:

No passado, os jovens, principalmente das minorias, se tornaram os alvos dos interrogatórios policiais de campo. Os resultados foram desastrosos; o crime não foi afetado e os jovens se

tornaram cada vez mais hostis à polícia, assim como os bons cidadãos (...) Os cidadãos de maneira alguma queriam perder o controle de suas vizinhanças para policiais distantes e oficiais que não lhes mostravam qualquer respeito! (KELLING, 2000, p. 63)

É digna de nota a definição de *comunidade* presente em Wilson e Kelling [1983] (2000): “a vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade seria caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civilidade” e opor-se-ia à “atomização”, sentimento que estaria presentes em residentes para quem “a comunidade não é seu ‘lar’, mas apenas ‘o lugar onde vivem’” (WILSON; KELLING, 2000, p. 6, grifos nossos).

No marco da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário deveria lidar com os sinais de desordem da comunidade, com o objetivo de reduzir o medo e desencorajar o aparecimento de “predadores”; para tanto, deveria “confiar nos cidadãos em termos de legitimidade e assistência” (KELLING, 2000, p. 61). Embora não se defina com exatidão o que esta perspectiva entende como “assistência” ou “legitimidade”, o conservadorismo do enunciado se torna ainda mais evidente quando são levantados os resultados que o autor considera positivos e decorrentes da introdução do policiamento comunitário. Nesse esforço, Kelling dá bastante ênfase ao conjunto mais amplo que o policiamento comunitário realiza, em comparação com o modelo tradicional, indo além da função de “enfrentamento do crime”; contudo, com relação à função da população, o autor se resume a apontar a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (KELLING, 2000, p. 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido,

papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade. A polícia não pode (...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las (WILSON; KELLING, 2000: 10, grifos nossos).

Baseado no suposto de que “as instituições da comunidade são a primeira linha defesa contra a desordem e o crime”, a estratégia do policiamento comunitário deveria ser se envolver “apenas minimamente; [quan-

do] a razão entre pessoas *respeitáveis* e *não respeitáveis* é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (WILSON; KELLING, 2000. p. 9, grifos nossos). Para a teoria das janelas quebradas, o limite para a intervenção do policiamento comunitário nas comunidades que dele necessitam é:

identificar vizinhanças em um ponto de ‘decadência’ [*tipping*] – em que a ordem pública está se deteriorando, mas ainda não é irreclamável, onde as ruas são usadas frequentemente por pessoas apreensivas, onde uma janela será provavelmente quebrada a qualquer hora e pode ser rapidamente consertada para que todas não sejam destruídas (WILSON; KELLING, 2000, p. 14).

Essa orientação aponta com clareza para a não indicação do policiamento comunitário a localidades com altas taxas de criminalidade, que, em geral, concentram populações em desvantagem. Como se trata de um ponto não definido pelos teóricos, conclui-se que elas são consideradas comunidades “irredimíveis”.

Seja como for, é importante destacar que essa perspectiva aplicada ao policiamento comunitário professa um comunitarismo ingênuo, uma vez que interpreta o problema da criminalidade como um problema de *ausência* de comunidade. Alguns autores literatura da chamada *economia política da comunidade* chamam a atenção para o fato de que essa interpretação é cega para as relações econômicas ou de poder externas à comunidade, bem como para os padrões existentes entre as diferentes “comunidades” no interior do espaço mais amplo da cidade; e que este foco é fundamental, dado que determinam a capacidade das comunidades de lidar com a criminalidade e a violência (W. WILSON, 1987; SAMPSON; W. WILSON, 1995; MORENOFF; SAMPSON; RAUDENBUSH, 2001⁹; SAMPSON, 2003; 2009; HOPE, 1999; 2001).

A esse respeito, as evidências indicadas pelas inúmeras pesquisas de Sampson (cf., por exemplo, SAMPSON e RAUDENBUSH, 1999; MORENOFF, SAMPSON e RAUDENBUSH, 2001) lançam luz a essa questão. Por um lado, os autores concluem que as correlações entre desordem e criminalidade, pressupostas pela teoria das janelas quebradas, seriam espúrias. Por outro, embora corroborem o suposto de que comunidades com altas taxas de eficácia coletiva realmente possuem taxas mais baixas de crime e desordem, as pesquisas demonstram que a teoria das janelas quebradas e o

⁹ A pesquisa de Morenoff, Sampson e Raudenbush (2001), em especial, concluiu que as dinâmicas espaciais intraurbanas, associadas às desigualdades das vizinhanças em termos de capacidade social e econômica, explicariam os níveis de violência urbana.

policciamento de desordem proposto não respondem ao problema de como criar eficácia coletiva em locais onde ela não existe ou existe em níveis muito baixos.

Ademais, o “policciamento de desordem” foi amplamente interpretado pelos departamentos de polícia como fornecimento de respostas imediatas e agressivas aos comportamentos de desordem ou, simplesmente, como ações de “tolerância zero” que, segundo as pesquisas robustas existentes, teriam falhado em demonstrar benefícios substantivos na redução da criminalidade¹⁰.

3 A perspectiva republicana no policiamento comunitário: policiamento participativo orientado a solução *deliberativa* de problemas

Embora tenhamos identificado uma linha de interpretação na literatura sobre o policiamento comunitário apoiada em concepções fortemente comunitaristas, uma parte substantiva dos autores da área parece concordar que o policiamento comunitário deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população na definição dos problemas, nas atividades policiais de prevenção e no controle da criminalidade (SKOLNICK; BAYLEY, 1998, 2002)¹¹. Identificamos, assim, autores e propostas que podem ser associados à tradição republicana, para cuja perspectiva a resolução participativa e deliberativa dos problemas da população é um ideal caro.

Para Mastroski, o elemento definidor do policiamento comunitário é a proximidade com a população, que deve ocorrer a partir do desenvolvimento de atividades conjuntas para a produção conjunta de serviços públicos e de resultados desejados. Isso é realizado conferindo-se voz à “comunidade” no que diz respeito às atividades policiais e pelo engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre ela e a polícia (MASTROFSKI, 2006, p. 45).

Goldstein (1977; 2000) afirma que “aplicar a lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que

¹⁰ Na visão do comitê de *experts* norteamericanos do *National Research Council*, o programa implementado em Nova Iorque, baseado justamente em uma “intensiva atividade repressiva sobre a criminalidade” foi parte de uma ampla mudança e redefinição do Departamento de Polícia de Nova Iorque, além de outros fatores não relacionados à atividade policial; não podendo, portanto, ser isoladamente responsabilizado pelo declínio das taxas de crime observadas na cidade na década de 1990 (NRC, 2004, p. 230).

¹¹ Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do *National Research Council* (NRC, 2004, p. 231).

compõem a função mais geral da polícia de “lidar com problemas”: “o trabalho policial exige que lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma comunidade – o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas*” (GOLDSTEIN, 2000, p. 23). Nesse sentido, o autor entende que é preciso rever a função policial para além do foco exclusivo na atividade de “enfrentamento do crime”, assim como alterar as expectativas do público acerca da polícia, movendo-se para uma atividade mais descentralizada, executando tarefas mais permanentes e desenvolvendo parcerias entre a polícia e a comunidade (GOLDSTEIN, 2000b, p. 73).

Skogan, que vem avaliando o programa de policiamento comunitário implantado em Chicago por duas décadas (SKOGAN, 1997; 1999; 2002; 2006a; 2006b), define como elementos fundamentais do policiamento comunitário: o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. De maneira similar, Archon Fung, expoente da teoria da democracia deliberativa, explora o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa cujo o objetivo final é o *empoderamento* dos envolvidos, e inclui como elementos definidores do mesmo: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento de soluções para esses problemas, em processos deliberativos (FUNG, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa é relevante para explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano.

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque o modelo tradicional deposita um maior foco sobre crimes considerados “mais sérios”, nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas “mais comuns”. Como consequência, muitas questões em segurança pública não dariam origem a reclamações ou demandas por serviço policial e, como resultado, a polícia e os órgãos do sistema acabariam sabendo muito pouco sobre eles. O policiamento comunitário, ao contrário, advoga uma compreensão mais abrangente sobre os “problemas” que afetam a população. Segundo, as rotinas do trabalho policial tradicional fariam com que os policiais interajam sempre com cidadãos “em perigo” ou recém vitiados; ou com suspeitos e “causadores de problemas”. Diferentemente, o policiamento comunitário requer que os órgãos policiais desenvolvam novos canais para conhecer os problemas da população em geral, não estabelecendo distinções prévias; ademais de sistemas para responder aos problemas encontrados de maneira efetiva (SKOGAN, 2006a, p. 29).

Para Goldstein, a perspectiva do policiamento comunitário tenta reequilibrar “o interesse sobre as questões organizacionais e procedimentais e a preocupação com o conteúdo do policiamento”, considerando que no modelo profissional, os *meios* – os métodos e técnicas administrativas – acabaram sobressaindo-se aos *fins* do policiamento: “o suposto, claro, é o de que ambos estão relacionados, de que melhoras na administração interna eventualmente aumentarão a capacidade da polícia de atingir os objetivos para os quais essas agências foram criadas” (GOLDSTEIN, 2000, p. 17). A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (GOLDSTEIN, 2000, p. 18).

Assim, o foco na solução de problemas busca uma visão ampliada do serviço policial e da política de segurança, apontando para a necessidade de cooperação com a população e parcerias com outras agências públicas e privadas, sempre que necessário. Implica, no âmbito da prevenção, lidar com as causas que dão origem à criminalidade. Segundo esses autores, no modelo profissional, as “causas imediatas” que geram os “crimes sérios” teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”¹²:

A polícia é chamada para resolver diferentes problemas e comportamentos; ela tem um enorme poder, desde negar a liberdade a usar a força, inclusive matar; os policiais exercem uma enorme discricionariedade no uso de sua autoridade e ao tomar decisões que afetam nossas vidas. *Precisamos, assim, entender melhor o que é complicado, ao contrário de buscar o simples* (GOLDSTEIN, 2000b, p. 73, grifos nossos).

Ao contrário,

o policiamento orientado a problemas se foca na importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encorajam os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências (ECK, 2004 apud SKOGAN, 2006, p. 34).

¹² Nesse sentido, essa visão do policiamento comunitário rejeitaria a proposição da abordagem situacional ou da teoria das oportunidades (Clarke e Felson, 1998), de que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime.

Uma investigação acerca das causas “menos imediatas” da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes da perspectiva policial tradicional ou *profissional* – seriam fatores importantes a desencadear a criminalidade. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling, autores afinados com uma perspectiva mais comunitarista, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade), teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas de tais padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora *situações* criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (MOORE, TROJANOWICZ; KELLING, 2000, p. 46). Além disso,

Em geral, o ofensor é visto como aquele que saiu ‘menos machucado’ após o conflito. Contudo, essa perspectiva podem não ser a melhor do ponto de vista da prevenção. *A resposta apropriada deve ser trabalhar os relacionamentos sociais por meio da mediação, de sua reestruturação ou dissolução.* É o caso de violência doméstica, entre vizinhos, relacionado a empregos ou contratos etc (MOORE; TROJANOWICZ; KELLING, 2000, p. 48, grifos nossos).

O modelo tradicional de policiamento subestimaria crimes ou conflitos de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica. Como exemplo,

a ênfase atual na violência doméstica, entre outros, ajuda a sustentar um movimento normativo que está mudando o status das mulheres no interior dos casamentos. O interesse nos crimes econômicos do colarinho branco e a corrupção policial pode ser explicado pelo desejo de se instituir padrões mais altos de conduta àqueles em posições de poder. Uma resposta social para essas ofensas é importante, por causa de sua força ou porque redefine normas sociais mais amplas (MOORE, TROJANOWICZ; KELLING, 2000, p. 45).

O foco nos crimes “mais sérios”, comumente denominados “predatórios”, ou aqueles patrimonialmente significativos, obscureceria as perdas resultantes de conflitos que provocam potenciais rupturas significativas nas relações sociais, que transformariam vizinhanças em territórios isolados, desestruturando importantes instituições sociais e produzindo o cha-

mado “efeito do medo” que, sabemos, é um fenômeno polarizador. A visão alternativa oferecida seria aquela que reconhece a violência como um componente chave dos crimes sérios, mas acrescenta a questão da segurança nas relações sociais. Essa concepção ampliada jaz no suposto de que a polícia e os demais órgãos do Estado, em ações de cooperação com a população, podem e devem defender terreno social mais amplo do que as “ruas”. Seu desafio é preservar a justiça na sociedade, incluindo as diferentes “comunidades” que a compõem.

Em consequência, quando Goldstein afirma que a função policial é “lidar com problemas” (Goldstein, 1977), o autor se refere ao amplo conjunto de situações conflituosas que fazem os cidadãos se voltarem para a polícia:

Muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (GOLDSTEIN, 2000b, p. 73).

O policiamento orientado a problemas pode, contudo, seguir sem um compromisso participativo. Uma diferença chave entre o policiamento orientado a problemas enquanto “mais uma atividades especializada que a polícia pode criar” (NRC, 2004, p. 84) e o policiamento comunitário é que o último ressalta o engajamento cívico na identificação e priorização do conjunto de problemas sociais, enquanto o primeiro se foca com frequência nos padrões de crimes tradicionalmente definidos e que são identificados usando-se os tradicionais sistemas de dados policiais. Por outro lado,

o policiamento comunitário envolve a participação dos residentes como um fim em si, e em termos de avaliação é importante que isso conte como um fator do ‘sucesso’ desses processos. O problema de se confiar nos dados que já estão nos computadores da polícia é que, quando os residentes passam a participar, eles frequentemente demandam por um foco em temas não documentados pelos sistemas de informação do departamento (SKOGAN, 2006, p. 34-5).

Esclarecedor é o argumento apresentado por Eck e Clarke (2003), para quem, no policiamento orientado a problemas enquanto atividade especi-

alizada, a participação da população é um *meio* para resolver os problemas criminais, enquanto que no policiamento comunitário, na perspectiva republicana, trabalhar com as comunidades é um fim em si, e voltado a angariar legitimidade e publicidade¹³.

Assim, uma das mudanças mais comuns associadas ao policiamento comunitário é o fato de se atribuir aos policiais, de maneira permanente – em especial, àqueles que estão no nível da rua¹⁴ – a função de realizar o patrulhamento a pé, com o objetivo específico de conhecer e se relacionar com a população; além disso, de desenvolver de “parcerias” entre a polícia e a comunidade para a solução conjunta dos problemas. Para tanto, seria necessária uma significativa descentralização na estrutura organizacional da polícia (GOLDSTEIN, 2000b, p. 73)

Um tema comum apontado pela literatura é a “ênfase na melhora das relações com a comunidade”. Tal melhora seria essencial para se reduzir as evidentes tensões, alterar as expectativas do público com relação à polícia e desenvolver a confiança mútua entre a polícia e o público. Goldstein aponta, no entanto, que a polícia precisa buscar “ir além do bom relacionamento”, envolvendo mais a comunidade na “substância do policiamento”. Se a melhora nas relações com a comunidade constitui, por um lado, o grande resultado advogado por algumas experiências de policiamento comunitário, por outro, muitos argumentariam que essa melhora deve servir apenas para “preparar terreno para um ambiente em que se busca mais”. Quando

¹³ Nesse caso, “em geral se inspira nas ideias do patrulhamento dirigido (locais específicos) e do policiamento de zonas quentes” (NRC, 2004: 84). Para além de não incorporar a participação como elemento definidor, essa diferença gera uma *concepção de efetividade* do serviço policial amplamente diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade, mas não englobando outras questões como redução da insegurança, “provisão de serviços” e aumento de legitimidade (embora seja digno de nota que as evidências apontam para uma *grande efetividade em termos de redução da criminalidade, no curto prazo*, por parte dessas estratégias – ver a revisão do conjunto de pesquisas produzidas no contexto norteamericano em NRC, 2004: 235-246). Essa concepção, cuja referência é o conhecido texto de Eck e Spelman (1987), parece ser também a de Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores já amplamente referenciados aqui (e esse é mais um argumento para que esses autores não estejam enquadrados na perspectiva republicana do policiamento comunitário que estamos defendendo).

¹⁴ Seguimos aqui o conceito de Michael Lipsky (1980) dos *street level bureaucrats*. Nesse texto considerado, Lipsky se propõe a examinar o que acontece no ponto em que a política pública se traduz em prática, argumentando que, em última instância, a execução das políticas públicas resume-se às pessoas que realmente implementam-na. Eles são os “burocratas do nível da rua”, os quais exercem uma enorme influência (discricionariedade) sobre a forma como a política pública é efetivamente realizada. Isso sugere, em consequência, que eles também devam ser vistos como parte da comunidade de tomadores de decisão da política pública. O argumento de Lipsky, que diz respeito a toda a administração pública, vai de encontro à argumentação de Bittner (1967), acerca da discricionariedade exercida pelo policial de rua, em específico. Como todo “burocrata de rua”, haveria grande discricionariedade no trabalho policial; contudo, Bittner acrescentaria que a possibilidade do uso da força atribui a esse serviço uma “unicidade temática”. Segundo o autor, até mesmo quando os policiais não usam a força, o fato de se saber que eles possuem autoridade para usá-la molda o comportamento tanto do público quanto dos policiais.

não se avança para além disso, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (GOLDSTEIN, 2000b, p. 75).

Em consequência, seria necessário tornar a população mais envolvida na análise dos problemas específicos e nas respostas dadas quando passam a ser objeto de atenção da polícia. Nesse mesmo sentido, Skogan aponta que a polícia deve “levar a sério a definição do público acerca de seus problemas” (2006, p. 28). Para esse autor, o policiamento comunitário deveria ser, em consequência, definido, em parte, pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa. De outro lado, pelo engajamento da polícia com o público para se delinear prioridades e desenvolver estratégias:

O policiamento comunitário efetivo requer responsividade para com as demandas dos cidadãos a respeito tanto das necessidades da comunidade quanto as melhores formas pelas quais a polícia pode resolvê-las (...). A polícia e o público são, nesse sentido, coprodutores da segurança, nenhum podendo reclamar monopólio sobre o enfrentamento da criminalidade (SKOGAN, 2006, p. 28-9).

Uma perspectiva especialmente focada no adensamento e na qualidade da participação requerida nos experimentos de policiamento comunitário é desenvolvida por Archon Fung (1999, 2001, 2002, 2004a, 2004b), teórico da democracia deliberativa. Para Fung, os processos de deliberação implicados no policiamento comunitário constituiriam “experiências de democracia no nível da rua” (FUNG, 1999), de “democracia deliberativa orientada para o empoderamento” (FUNG, 2001) ou experiências de criação de múltiplas esferas públicas ou “minipúblicos” (FUNG, 2004a). Seja qual for a denominação, em linhas gerais, para essa vertente, tais arranjos deliberativos conformam a esfera pública mais ampla, e são vistos como processos de discussão pública nos quais os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar decisões coletivas (FUNG, 2004a: 179). São, para além disso, formas de se “reinventar a democracia urbana” (FUNG, 2004b)¹⁵.

¹⁵ Haveria vários conceitos para esses “arranjos deliberativos”, segundo a teorização de Joshua Cohen (1989). O conceito de “minipúblico” foi cunhado, na verdade, por Nagel (1987). Outros autores os denominam de “públicos múltiplos” (Honohan, 2002), “públicos participativos” (Wampler e Avritzer, 2004), “instituições híbridas” (Avritzer e Pereira (2005) e “instituições participativas” (Avritzer, 2009). Seja como for, todos eles parecem convergir no sentido de que se referem a processos de deliberação e tomada de decisão nos quais podem se envolver os cidadãos e governos, que podem ocorrer em diferentes níveis e em variados tipos de processos. Participação e representação, nesse sentido, não se excluem; ao contrário, combinam-se de variadas formas nesses arranjos.

Dado que o sistema representativo formal e a estruturação da mídia de massa não permitem um processo mais adensado de formação da opinião pública nas democracias contemporâneas, tornar-se-ia necessário reformar, dando densidade ao processo de democratização da esfera pública. Haveria duas alternativas para tanto: promover uma reforma disruptiva, que buscasse reinventar o sistema político e/ou promover aperfeiçoamentos em larga escala desse sistema; ou apelar para processos incrementais de reforma. A criação de instituições participativas inserir-se-ia nessa última alternativa, ao criar múltiplos espaços de deliberação orientados a melhorar a qualidade da esfera pública. Os “minipúblicos” seriam, nesse sentido, instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas, que reuniriam cidadãos, às dúzias, centenas ou milhares (mas nunca aos milhões), em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. “Seriam exercícios de reparação reformista, ao invés de ações revolucionárias” (FUNG, 2004a, p. 174).

Embora se caracterizem enquanto pequenos fóruns (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que eles estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública. Segundo, dada a fragmentação da vida cultural e política, é mais provável promover uma reforma na esfera pública por meio da proliferação de melhores “minipúblicos” ou instituições participativas (seguindo conceito de Avritzer, 2009), ao invés de melhora de um “único grande público” – caso fosse ainda possível falar nesses termos no contexto da “modernidade tardia”. Por fim, mesmo que se argumentasse a favor de aperfeiçoamentos em larga escala, seria necessário entender as especificidades “locais” para se exercer uma deliberação pública efetiva, para o qual um exame detido dos “pequenos públicos” pode ajudar (FUNG, 2004a).

Embora constituam experimentos de reforma incremental, Fung e Wright (2001) argumentam que são “reais”, factíveis, e ligam a deliberação à ação. São, por esse motivo, “empoderadores”. Tratam-se de experimentos que levam ao limite os valores da deliberação, da participação e do emponderamento, mas sem deixarem de ser viáveis. Por fim, trata-se de estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco. Constituiriam

formas de se levar a sério o projeto de uma democracia participativa, e que põem em relevo tanto suas vulnerabilidades quanto suas vantagens: elas oferecem uma alternativa real aos projetos políticos e administrativos de aprofundamento da democracia (FUNG; WRIGHT, 2001, p. 6)

Sua procedimentalização necessitaria seguir três princípios definidores: possuir foco em problemas específicos, tangíveis; envolver pessoas comuns afetadas por esses problemas, gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); envolver o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. Ou seja, esses experimentos se comprometem a colocar em prática os valores da comunicação, justificação pública e deliberação. Usam conceitos abstratos para se pensar questões concretas, tais como a melhoria da segurança de uma localidade. Assim, esses arranjos estabelecem empiricamente processos de deliberação, em organizações e estratégias específicas. Finalmente, constituem “parte de uma colaboração mais ampla orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (FUNG; WRIGHT, 2001, p. 21).

Seguindo sua investigação empírica acerca desses experimentos, incluindo o policiamento comunitário implantado na cidade de Chicago, os autores chegam à conclusão de que certas condições institucionais parecem estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência. Em primeiro lugar, é necessário certo processo de descentralização, como forma de devolução da autoridade pública com poderes de decisão para a base local. Segundo, essas unidades de ação local não seriam completamente autônomas, mas ligadas entre si e a níveis superiores de coordenação, que têm por função alocar recursos, resolver problemas comuns e fronteira e difundir inovações e aprendizagem. Assim, as instâncias de supervisão e coordenação centralizadas seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação, conectando essas unidades entre si e a uma autoridade superior. Terceiro, esses arranjos colonizariam e transformariam as instituições de governança formais, de tal forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas seriam reestruturadas para esses grupos deliberativos. Não são, portanto, arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em contrapartida, o poder desses grupos para implementar os resultados de suas deliberações vem da autorização do Estado¹⁶.

¹⁶ Essa concepção parece vir de encontro à de Skogan, para quem o policiamento comunitário “é uma estratégia organizacional que deixa, de maneira ampla, o levantamento de prioridades e meios de alcançá-las aos residentes e à polícia que serve nas vizinhanças. O policiamento comunitário seria um processo, mais do que um produto. Tem três elementos nucleares: envolvimento dos cidadãos, resolução de problemas e descentralização. Na prática, essas três dimensões tornam-se densamente interrelacionadas e os departamentos que mudam um ou outro não adotariam um programa muito efetivo. (...) Ele *envolve mudar os processos de decisão e criar novas culturas dentro dos departamentos de polícia*” (SKOGAN, 2006, p. 26-7, grifos nossos).

Assim, uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas espontâneos ou dos movimentos sociais, uma vez que esses últimos procuram influenciar as resultados do Estado por meio da pressão externa. Ao fazer isso, o mais bem sucedido desses esforços faz avançar, decerto, os princípios da participação e talvez até da deliberação em organizações cívicas ou políticas. Mas deixam intactas as instituições básicas da governança do Estado. Em contraste, as instituições participativas buscam reformar as instituições oficiais em torno desses princípios. Este caminho, formal, aproveita-se do poder e dos recursos do Estado para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (FUNG; WRIGHT, 2001).

Em consequência, esses esforços de reforma buscam institucionalizar a participação dos cidadãos comuns, movendo-os de seu papel de *consumidores* de bens públicos para atores que determinam ativamente o que são esses bens e como devem ser prestados. Esta participação institucionalizada contrasta, por exemplo, com os momentos relativamente “breves” de democracia, contidos tanto nas campanhas dos movimentos sociais quanto nos momentos de discussão pública que antecedem as competições eleitorais (típica da política representativa tradicional).

Segundo Honohan (2002), a defesa republicana dos minipúblicos ou, como a autora prefere denominar, “múltiplos públicos”, reflete sua origem na necessidade da tolerância, necessariamente priorizando a publicidade e a deliberação, e seu papel de fomento da confiança¹⁷. Os espaços públicos necessários para o republicanismo são claramente discursivos; focam-se na troca de opiniões e na deliberação de questões comuns, em público e entre diferentes. Não necessariamente distinguem-se da sociedade civil e do Estado, do privado e do público; podem ser “híbridos” – público e privado estão implicados e são contínuos aos processos de tomada de decisão formais. Por fim, tais arranjos da esfera pública devem ser responsivos; e as desigualdades que porventura gerem devem ser enfrentadas.

A importância de se engajar na deliberação *com diferentes* sugere que nem a vizinhança física, o local de trabalho ou os grupos culturais devem ser vistos como bases absolutas para a interação política, mesmo onde haja provisões especiais para

¹⁷ Nesse sentido, há aqui uma clara aproximação com a proposta de Jane Jacobs (2009), autora de referência para os estudos de segurança urbana ambiental, claramente ancorada sobre uma perspectiva republicana.

sua representação. A necessidade de se permitir que vozes sejam articuladas deve ser equilibrada contra a probabilidade se ossificar os níveis intermediários de expressão. Promover a interação com outros favorece mais amplamente grupos inclusivos (HONOHAN, 2002, p. 240).

A substância da política republicana está baseada na interdependência (e não na comunalidade), é criada na deliberação (não pré politicamente), emerge em públicos múltiplos para os quais todos podem contribuir, e não é definitiva, mas está aberta a mudança” (HONOHAN, 2002, p. 249, grifos nossos).

Referências

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. *Law Enforcement Management And Administrative Statistics, 2000*. 2004. Disponível em: <<http://www.bjs.gov/index.cfm>>.

CANEDO, Carlos A.; FONSECA, David S. (eds). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

CLARKE, R. e FELSON, M. Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention. *Police Research Series, Paper 98*. London: Home Office, 1998.

CRAWFORD, Adam. *Crime Prevention and Community Safety*. NY: Longman, 1998.

CRAWFORD, Adam. *The Local Governance of Crime*. Oxford University Press, 1999.

GODINHO, Leticia . Segurança pública com participação. In: RASIA et alli. (Org.). *Temas da sociologia contemporânea*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012, p. 219-238.

GOLDSTEIN, Herman. *A Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.

GOLDSTEIN, Herman. The New Policing: Confronting Complexity. In: OLIVER, Willard (Org.). *Community Policing*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000a.

GODINHO, L. O *Policiamento Comunitário* entre o aprofundamento democrático e a prevenção...

GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-orientend approach. In Oliver, Wilard (ed). *Community Policing; classical readings*. Prentice Hall, 2000b.

KELLING, George L. COLES, Catherine M. *Fixing Broken Windows*. New York: Touchstone, 1996.

KELLING, George. Police and Communities: The Quiet Revolution. In: OLIVER, Willard (Org.). *Community Policing*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

LIMA, Renato S. ; GODINHO, Leticia ; SANTOS, T. . A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade* (PUCRJ), 2013.

Mastrofski, S. and R. Ritti. Making Sense of Community Policing: A Theoretical Perspective. *Police Practice and Research Journal*, 2000.

MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. In: WEISBURD; BRAGA (eds). *Police Innovation*. New York: Cambridge University Press, 2006.

MASTROFSKI, Stephen. Controlling Street-level Police Discretion. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2004.

MOORE, Mark, TROJANOWICZ, Robert e KELLING, George. Crime and Policing. In: OLIVER, Willard (Org.). *Community Policing*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. 2004: 34-5.

NEWMANN, O. *Defensible Space: People and Design in the Violent City*. London: Architectural Press, 1972.

NEWMANN, Oscar. *Defensible Space*. Press release. London, 1997.

REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Ed. da USP, 2004.

SHERMAN, Lawrence. The sociology and the social reform of the american police: 1950-1973. *Journal of Police Science and Administration*. Vol. 2, N. 3, 1974

SKOGAN, Wesley G.. The promise of community policing. In: WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (Orgs.). *Police Innovation*. Cambridge: Cambridge U. P., 2006.

SKOGAN, Wesley; HARTNETT, Susan. *Community Policing, Chicago Style*. Oxford University Press, 1997.

SKOLNICK, Jerome; BAILEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo; Edusp, 2002.

WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. In: OLIVER, Willard (Org.). *Community Policing*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.